

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum dan bukan *machtsstate* atau negara kekuasaan *absolute state*, menandakan Indonesia mengedepankan hukum bukan *absolutism* dalam menjalankan roda pemerintahan.¹Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.²Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan dan berdasarkan kepada hukum. Hal ini tercermin dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum juga memiliki arti penting dalam menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat dalam suatu negara, karena di atas landasan hukum terdapat kepastian hukum sebagaimana negara hukum baik konsep *rechtsstate* maupun konsep *rule of law*.

Di Indonesia hukum telah tumbuh dan berkembang dalam ranah positivisme. Bagi positivisme hukum teori hukum itu hanya bersangkutan paut dengan hukum positif saja. Ilmu hukum tidak membahas apakah hukum positif itu baik atau buruk, dan tidak pula membahas soal efektivitasnya

¹ Jimly Assidique, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (BIP, Jakarta, 2008) hal. 297

² Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudraja, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*,(Nuansa Cendekia, Bandung, 2009)

hukum dalam masyarakat.³ Pemikir positivisme hukum yang terkemuka adalah John Austin (1790-1859) yang berpendirian bahwa hukum adalah perintah dari penguasa. Hakikat hukum sendiri menurut Austin terletak pada unsur "perintah" (*command*). Hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis, dan tertutup. Austin menyatakan " *a law is a command which obliges a person or persons... Laws and other commands are said to proceed from superior, and to bind or oblige inferiors.*"⁴ Dimana dalam pemahaman teori positivisme hukum, bahwa hukum itu tidak lain adalah yang terdapat dalam undang-undang, dan bukan apa yang seharusnya, serta mengabaikan aspek sosial di masyarakat.

Aliran positivisme di Indonesia juga memberikan pengaruh terhadap tata hukum Indonesia. Namun dalam perkembangannya positivisme dinilai sebagai aliran hukum yang kaku sehingga dibutuhkan sebuah pemikiran maju agar masyarakat dapat merasakan keadilan. Maka muncul gagasan-gagasan hukum progresif yang menolak paham positivisme. Gagasan mengenai hukum progresif ini lahir dari pemikiran seorang pakar hukum Indonesia yaitu Satjipto Raharjo. Seiring dengan perkembangan zaman serta dinamika masyarakat yang lebih demokratis, reformis, dan kesadaran hukum yang semakin tinggi, maka masyarakat menggagap perlu dibentuk lembaga independen yang mandiri. Menurut Marcu V the necessity to create the ombudsman institution is correlated with its role to protect the rights and freedom of citizens, especially in their relations with publik official,

³Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*. (Armico-Bandung, 1992).hal. 79

⁴John Austin, The Province Of Jurisprudence, dalam Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, (Gramedia, Jakarta, 2004) hal 114

ascertaining the abuses committed by them and the impossibility of victim to fight against bureaucratic from public administration.⁵

Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang baik maka dibentuklah Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000 yang dikuatkan dengan sebuah Undang-Undang nomer 37 Tahun 2008 yaitu bernama Ombudsman Republik Indonesia, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya ombudsman tidak melihat hukum hanya benar atau salah tapi lebih dari ombudsman akan mempertimbangkan sesuatu itu baik atau buruk, pantas atau tidak pantas.

Ombudsman Republik Indonesia memiliki posisi yang sangat strategis dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Ombudsman bukan saja lembaga pengawasan masyarakat namun juga merupakan pilar penegakan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis. Ombudsman Republik Indonesia juga merupakan sarana bagi rakyat Indonesia untuk memperoleh keadilan dan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶ Selain itu ombudsman juga melindungi hak-hak warga negara. Menurut O'Brien The Ombudsman

⁵Bobaru, Ana Daniela, *European Ombudsman and His Rule In The European Union*. Analele Universitatii "Constantin Brancusi" din Targu Jiu. Serie si stiinte Sociale. 2015. Hal 110

⁶Galang Asmara. *Ombudsman Republik Indonesia*. (Laksbang Justitia. Jakarta, 2012) Hal. 193.

Institution, in both the public and private sectors, is increasingly identified with the ethos of consumerism and the protection of consumer right.⁷

Sepuluh tahun sejak berdirinya Ombudsman Republik Indonesia namun masih banyak masyarakat yang belum mengenal ORI. Hal ini menjadi suatu kendala tersendiri karena lembaga ini belum populer di kalangan masyarakat. Padahal ombudsman lahir karena melihat kondisi pelayanan publik yang belum juga memadai. Pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

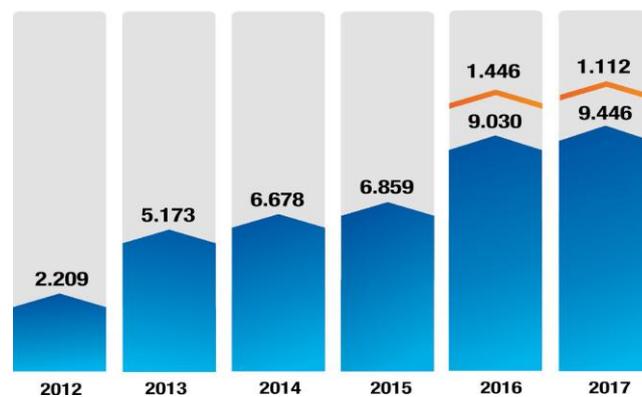
Sejak Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berlaku hingga sekarang kondisi penyelenggaraan pelayanan publik belum menunjukkan hasil yang optimal. Terlihat masih banyak terjadi maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Masih banyak masyarakat yang mengeluh dengan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Namun didalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih dihadapkan pada kondisi dan fakta yang belum sesuai dengan kebutuhan serta perubahan di berbagai di bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jika di cermati secara seksama ini bisa disebabkan oleh ketidaksiapan aparatur pemerintah didalam menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta rendahnya kesadaran hukum

⁷ Nick O'Brick. *What Future For The Ombudsman*. Political Quarterly. Jan-Mar 2015 Vol.86 Issue 1. hal 1

pejabat publik, juga disebabkan dampak dari berbagai masalah pembangunan yang kompleks⁸.

Melalui ombudsman inilah masyarakat dapat menyampaikan laporan ketika mengalami maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam menjalankan tugasnya ombudsman menerima laporan dari masyarakat kemudian melakukan investigasi dan tindak lanjut dari investigasi dapat berupa klarifikasi dan produk akhirnya berupa rekomendasi. Data laporan masyarakat dari tahun 2012-2017 kepada ombudsman Republik Indonesia kurang lebih ada 25.000 laporan. Berikut adalah diagram banyaknya laporan yang masuk ke Ombudsman RI :



Gambar 1. Dinamika Jumlah laporan/pengaduan pertahun⁹

Dari laporan itu sebagian sudah diselesaikan mekanisme klarifikasi, mediasi, konsiliasi atau melalui saran perbaikan kepada instansi terlapor. Sedangkan rekomendasi yang dihasilkan dari tahun 2011-2017 sebanyak 34.

⁸ Ria Novia Sari, *Efektivitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau Dalam Menyelesaikan Laporan Masyarakat Dibidang Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Ombudsman Republik Indonesia Di Provinsi Riau Tahun 2013-2014*, Jurnal Fakultas Hukum Volume III, No.2, Oktober 2016, hlm 2

⁹ Laporan tahunan 2017 Ombudsman Republik Indonesia

Berdasarkan data dari Tim Resolusi dan Monitoring Ombudsman RI dari 34 rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Ombudsman RI ada 16 rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh instansi terlapor.

Dari data tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi ombudsman belum sepenuhnya dipatuhi oleh instansi terlapor. Walaupun sekarang dalam UU Pemerintah Daerah nomor 23 tahun 2014 telah memperkuat posisi ombudsman dengan memasukkan pasal mengenai ombudsman namun belum juga menunjukkan hasil yang optimal.

Topik ini menjadi penting untuk diangkat menjadi sebuah penelitian karena Ombudsman RI sebagai salah satu lembaga tinggi dalam bidang pengawasan berperan besar dalam mewujudkan sebuah pelayanan publik yang baik. Akan menjadi sia-sia apa yang telah dikerjakan oleh Ombudsman apabila rekomendasi yang dihasilkan tidak dijalankan oleh instansi terlapor. Selain itu penting juga memberi pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai peran dan tugas dari Ombudsman dalam peningkatan pelayanan publik. Masih Adanya kelemahan pengaturan dalam Undang-Undang ORI sehingga masih ada rekomendasi yang tidak dijalankan. Oleh karena itu diperlukan suatu rekomendasi yang efektif agar dilaksanakan oleh instansi terlapor. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk menulis penelitian dengan judul "**OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI) DAN PELAYANAN PUBLIK (STUDI KASUS ANALISIS PUTUSAN REKOMENDASI ORI DAN EFEKTIVITAS REKOMENDASI ORI)**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia?
2. Bagaimanakah efektivitas rekomendasi ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia?
3. Bagaimana model rekomendasi ORI yang efektif?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, adalah:

1. Menganalisis peran ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia.
2. Mendeskripsikan efektivitas rekomendasi ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia.
3. Merumuskan model rekomendasi ORI yang efektif.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui peran ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia.
- b. Sebagai bahan kajian terhadap efektivitas rekomendasi ORI yang sudah ada saat ini.

- c. Sebagai masukan sebuah model rekomendasi ORI yang efektif agar dapat dilaksanakan oleh instansi terlapor.

E. Sistematika Penelitian

Isi tesis disajikan dalam beberapa bab yang memuat sajian dan analisis data, Secara umum:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menjelaskan tentang gambaran yang bersifat umum, ringkas dan padat yang menggambarkan dengan tepat yang terdiri dari latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, dan sistematika penelisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Bab ini menjelaskan tinjauan pustaka yang berupa uraian teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan pelaksanaan penelitian. berisi Kajian Teori yang memuat sub bab kajian penelitian terdahulu, landasan teori

BAB III PENELITIAN

Babi ini berisi Metode Penelitian, yang menguraikan uraian singkat mengenai jenis penelitian, pendekatan yang digunakan, data dan sumber data, subjek dan objek penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

BAB IV DATA PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini membahas dan menganalisa laporan Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab 4 berisi Hasil penelitian yang menjabarkan jawaban tentang 1) Peran ORI dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik di Indonesia; 2) Efektivitas rekomendasi ORI dalam penyelesaian sengketa

pelayanan publik di Indonesia, serta 3) Model rekomendasi ORI yang efektif

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi simpulan dan saran.